Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4573**
17. Wahlperiode 26. 01. 2011

Große Anfrage

der Abgeordneten Katja Keul, Tom Koenigs, Omid Nouripour, Hans-Christian Ströbele, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), Viola von Cramon-Taubadel, Ulrike Höfken, Ingrid Hönlinger, Thilo Hoppe, Uwe Kekeritz, Memet Kilic, Ute Koczy, Agnes Malczak, Kerstin Müller (Köln), Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Regulierung privater Militär- und Sicherheitsfirmen

Private Militär- und Sicherheitsfirmen (nachfolgend PMSF) sind weltweit in Szenarien unterschiedlicher Komplexität tätig. Auftraggeber sind nicht nur Staatsregierungen, sondern auch internationale Organisationen, Privatunternehmen, Nichtregierungsorganisationen und Privatpersonen. Die Bandbreite der Leistungen, die durch PMSF erbracht werden, reicht von einfachen Unterstützungsleistungen bis hin zu komplexen militärischen Operationen. PMSF sind nicht zu unterschätzende Akteure. Sie agieren weltweit und werden auch zu Kriegszwecken eingesetzt.

PMSF im Allgemeinen bieten militärische oder nichtmilitärische Sicherheitsdienstleistungen an. Dazu gehören Tätigkeiten wie der bewaffnete Schutz von Personen und Objekten, Wachaufgaben, Unterstützungsleistungen für Streit- und Sicherheitskräfte, logistische Aufgaben oder die Wartung von Waffen und Gerät oder auch Beratung, Ausbildung und Nachrichtengewinnung. Darüber hinaus gibt es auch PMSF, die sich auf die Durchführung militärischer Kampfoperationen spezialisiert haben und dazu entsprechendes Kriegsgerät und Personal rekrutieren, ausbilden, vorhalten und einsetzen. Eine klare Typologisierung und Abgrenzung von PMSF gestaltet sich aufgrund dieser Vielzahl von Tätigkeiten und fließenden Übergängen schwierig.

Die Privatisierung von Sicherheit kann das staatliche Gewaltmonopol gefährden, da mit dem Aufkommen von PMSF nun auch andere Akteure in der Lage sind, Interessen gewaltvoll durchzusetzen. Unterstellt man den PMSF keine eigenen politischen Interessen, erleichtern sie doch zumindest anderen finanzkräftigen Akteuren den Zugang dazu. Bedient sich der Staat selbst privater Militär- und Sicherheitsfirmen, begibt er sich potentiell in ein Abhängigkeitsverhältnis, das sein Vermögen erodiert, die staatliche Schutzfunktion gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern zu erfüllen. Dies gilt vor allem, wenn er auf den Vorhalt eigener Ressourcen verzichtet, auf die er im Bedarfsfall zurückgreifen könnte.

Die Risiken des Einsatzes von PMSF für die Kontrolle und Durchsetzung normativer und nichtnormativer Ansprüche des Staates verdeutlichen die Notwendigkeit einer umfassenden Regulierung. Das Hauptproblem besteht in mangelndem Regulierungs- bzw. Umsetzungswillen von Entsendestaaten und mangelnden Umsetzungsmöglichkeiten in den Operationsstaaten. Die völker- und menschenrechtliche Bindung von PMSF ist zudem unklar.

Der Einsatz von PMSF ist eine der schwierigsten völkerrechtlichen Herausforderungen der Zukunft. Als juristische Personen des Privatrechts sind PMSF allein dem innerstaatlichen Recht unterworfen. Das Völkerrecht bindet in erster Linie staatliche Akteure. Natürliche Personen, die aktiv an einem bewaffneten Konflikt teilnehmen, sind an das Völkerstrafrecht gebunden, nicht aber das Unternehmen, für das sie arbeiten. Diese Konstellation war bei der Vereinbarung der Genfer Konvention und ihrer Zusatzprotokolle nicht vorgesehen.

Angehörige von PMSF sind zudem keine Söldner nach der Definition des ersten Zusatzprotokolls zur Genfer Konvention. Die Definition des Söldners ist so eng gefasst, dass sie kaum zur Anwendung kommt: Angestellte von PMSF haben bspw. häufig Langzeitverträge und werden nicht zur Teilnahme an bestimmten Konflikten angeworben. Auch dass sie sich aus Profitstreben an Kampfhandlungen beteiligen, ist schwierig nachzuweisen. Selbst wenn hierzu ausgehandelte Abkommen umfassend ratifiziert würden, könnten sie aufgrund dieser Schwachstelle nicht greifen.

Die Bundesregierung hat sich, einer Initiative der Schweiz und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz folgend, gemeinsam mit 16 weiteren Staaten dieser Problematik angenommen. Gemeinsam wurde 2008 das so genannte Montreux-Dokument verabschiedet. Es bekräftigt, dass die bestehenden menschenrechtlichen und humanitären Verpflichtungen auch für PMSF gelten müssen. In Ermangelung eines bindenden internationalen Abkommens ist dies jedoch nur durch den Erlass nationalstaatlicher Gesetze möglich. An diesem Punkt setzt das Montreux-Dokument mit einer Reihe von Handlungsempfehlungen an, zu denen sich die Unterzeichner bekennen.

Im November 2010 folgte ebenfalls unter der Führung der Schweiz die Verabschiedung eines Verhaltenskodex für private Sicherheitsfirmen.* Dieser stellt eine Selbstverpflichtung der unterzeichnenden Unternehmen dar, in der sie sich zur Einhaltung menschen- und völkerrechtlicher Standards bekennen. Sowohl das Dokument von Montreux als auch der Verhaltenskodex stellen jedoch nur Empfehlungen für weitere Regulierungen dar. Eine effektive Kontrolle kann nur durch die tatsächliche und umfassende internationale wie nationalstaatliche Umsetzung dieses Regulierungsauftrages erfolgen.

Die Fraktionen des Deutschen Bundestages befassen sich seit geraumer Zeit mit der Problematik. So wurden zahlreiche Große (Bundestagsdrucksache 15/4720) und Kleine Anfragen (Bundestagsdrucksachen 17/3274, 17/3614, 16/10274, 16/8957, 16/8854, 16/1196) gestellt. Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung darüber hinaus in der 16. Wahlperiode zur Kontrolle nichtstaatlicher militärischer Sicherheitsunternehmen (Bundestagsdrucksache 16/10846) aufgefordert.

Im Lichte der Verabschiedung des Dokumentes von Montreux, des Verhaltenskodex für private Sicherheitsfirmen sowie des fortdauerenden Einsatzes von PMSF im In- und Ausland besteht die Notwendigkeit, aktuelle Einschätzungen und Fakten von der Bundesregierung einzuholen.

Wir fragen die Bundesregierung:

I. Internationale Regulierung

1. Wie bewertet die Bundesregierung das Montreux-Dokument, und welchen Stellenwert räumt es ihm in der Regulierung von PMSF ein?
   a) Welche Verhandlungsziele hatte die deutsche Delegation während der Ausarbeitung des Montreux-Dokuments verfolgt, und inwieweit wurden diese Ziele jeweils erreicht?

* Vergleiche www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/21143.pdf. Im Folgenden ist mit „Verhaltenskodex“ dieses Dokument gemeint.

b) Wie bewertet sie die Feststellungen in Teil I des Dokuments (bitte einzeln auf Teil I Nummer 1 bis 27 eingehen)?

c) Welche konkreten Maßnahmen hat die Bundesregierung durchgeführt, um zu prüfen, inwiefern die deutsche Gesetzgebung bzw. Vertragspraxis den Empfehlungen des Montreux-Dokuments entspricht?

d) Welche Empfehlungen des Montreux-Dokuments sind in Deutschland bereits wie umgesetzt worden?

Welche nicht, und welche Empfehlungen plant die Bundesregierung noch wie umzusetzen?

e) Inwiefern ist die Bundesregierung der Auffassung, dass Deutschland bereits allen Empfehlungen des Montreux-Dokuments nachgekommen ist?

f) Aus welchen Gründen ist die Bundesregierung welcher Empfehlung nicht nachgekommen?

2. Wie bewertet die Bundesregierung den Verhaltenskodex für private Sicherheitsfirmen an sich und im Vergleich zu ähnlichen Initiativen in der Vergangenheit?

Welchen Stellenwert räumt sie ihm in der Regulierung von PMSF ein?

a) Inwiefern war die Bundesregierung an der Ausarbeitung des Verhaltenskodexes für private Sicherheitsfirmen beteiligt?

b) Inwiefern plant die Bundesregierung Maßnahmen, um weitere PMSF zur Unterzeichnung des freiwilligen Verhaltenskodexes für private Sicherheitsfirmen zu bewegen, und was verspricht sich die Bundesregierung hiervon?

c) Inwiefern plant die Bundesregierung, als Voraussetzung für eine Auftragsvergabe festzulegen, dass der Vertragspartner den Verhaltenskodex für private Sicherheitsfirmen oder ähnliche freiwillige Selbstverpflichtungen unterzeichnet hat?

d) Welche Konsequenzen wären aus Sicht der Bundesregierung zu ziehen, wenn eine PMSF, die den freiwilligen Verhaltenskodex unterzeichnet hat, eine oder mehrere der darin enthaltenen Selbstverpflichtungen bricht?

3. Welche Erkenntnisse besitzt die Bundesregierung über den Vorschlag für ein internationales Abkommen zur Regulierung der Aktivitäten von PMSF, den die UN Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination vorlegen will, und inwiefern unterstützt sie diesen?

4. Mit welchen Initiativen und Vorhaben strebt die Bundesregierung im Rahmen der Europäischen Union, der Vereinten Nationen (VN), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sowie innerhalb des Nordatlantikpakts (NATO) an, den Einsatz von PMSF auf eine umfassende rechtliche Grundlage zu stellen?

5. Wie plant die Bundesregierung, ihren Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ab 2011 an zu nutzen, um die weltweite Regulierung von PMSF weiter voranzutreiben?

6. Welche Ansätze anderer Staaten zur nationalen Regulierung von PMSF sind der Bundesregierung bekannt, und wie bewertet die Bundesregierung diese jeweils hinsichtlich ihrer Effektivität?

7. Was hat die von der Bundesregierung angekündigte einzuführende Genehmigungspflicht für sicherheitsrelevante Unterstützungshandlungen durch Gebietsansässige außerhalb des Gemeinschaftsgebiets ergeben (vgl. Bundestagsdrucksache 16/9157, Antwort zu Frage 19)?

II. Umsetzung des Antrags auf Bundestagsdrucksache 16/10846

8. Inwiefern hat die Bundesregierung den Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Nichtstaatliche militärische Sicherheitsunternehmen kontrollieren“ umgesetzt?

   Inwiefern wurde bzw. werden insbesondere

   a) die Registrierung von privaten militärischen Sicherheitsunternehmen eingeführt und diese zur Mitteilung ihrer Vertragsabschlüsse verpflichtet,
   b) ein Lizenzierungssystem für militärische Dienstleistungen von Unternehmen eingeführt,
   c) eine Selbstregulierung der PMSF durch einen Verhaltenskodex gefördert,
   d) bei den Vereinten Nationen darauf hingewirkt, eine konkrete, zeitgemäße, auch auf PMSF anwendbare Norm zu schaffen,
   e) die Bestrebungen der Vereinten Nationen unterstützt, um die bestehenden Völkerrechtsinstrumente zum Söldnertum durch weitere eigenständige völkerrechtliche und nationale Regelungen zu ergänzen, insbesondere durch
      – eine internationale Registrierung der PMSF,
      – eine internationale Einrichtung zur Kontrolle der PMSF und der von ihnen abgeschlossenen Verträge, die bei dem UN-Sonderberichterstatter über das Söldnertum angesiedelt sein könnte,
      – die Einführung von Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den PMSF und deren Auftraggebern?

9. Aus welchem Grund hat die Bundesregierung Forderungen des Antrags im Einzelnen noch nicht umgesetzt, und wann plant sie, dies zu tun?

10. Inwiefern schließt sich die Bundesregierung der Auffassung des Deutschen Bundestages (Bundestagsdrucksache 16/10846) an, dass der Auftraggeber in Mithaftung genommen werden sollte, wenn die Angehörigen beauftragter Sicherheitsfirmen Straftaten begangen haben?

III. Rechtsgrundlagen des Handelns natürlicher Personen

11. Welche Fälle sind der Bundesregierung seit 1989 bekannt, in denen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter deutscher oder internationaler PMSF während ihrer Auslandstätigkeit aufgrund von Verstößen gegen das Völkerrecht oder das jeweils geltende nationale Recht angeklagt oder gar verurteilt worden sind, und welche Vergehen wurden den Angeklagten jeweils vorgeworfen?

12. Welche Möglichkeiten besitzt die Bundesregierung, Rechtsverstöße durch Mitarbeiter deutscher und internationaler PMSF im Ausland zu verfolgen, und inwiefern erachtet sie diese Möglichkeiten als ausreichend?

13. Inwieweit könnten diejenigen deutschen Beamten, die PMSF beauftragen oder die die Mitarbeiter beauftragter Sicherheitsfirmen auf deutschen Liegenschaften im Ausland kontrollieren, rechtlich oder disziplinarisch für Straftaten dieser Mitarbeiter in Haftung genommen werden?

14. Inwieweit sollte nach Auffassung der Bundesregierung im Fall von ehemaligen Bundeswehrsoldatinnen und -soldaten oder Polizistinnen und Polizisten der Schutzbereich der Berufsfreiheit per Gesetz eingeschränkt werden, damit eine allgemeine Überprüfung von Anschlusstätigkeiten ehemaliger Bundeswehrsoldatinnen und -soldaten oder Polizistinnen und Polizisten bei PMSF mit entsprechender Eingriffsmöglichkeit eingeführt werden kann?

15. Plant die Bundesregierung die Einführung einer Genehmigungspflicht für die Aufnahme einer Tätigkeit bei einer PMSF, und wenn nein, warum nicht?

IV. Rechtsgrundlagen des Handelns von PMSF

16. Wie wird die Einhaltung internationaler und nationaler Gesetze durch deutsche PMSF im Ausland staatlich überprüft, und welche Möglichkeiten hat die Bundesregierung, Gesetzesverstöße zu sanktionieren?

17. Für welche Dienstleistungen im Ausland müssen deutsche PMSF nach derzeit geltendem Recht welche Art der Genehmigung von welcher Stelle einholen?

18. Welche deutschen PMSF bzw. PMSF mit Sitz in Deutschland, die im Ausland operieren, sind der Bundesregierung bekannt?

19. Inwiefern ist der Bundesregierung bekannt, ob deutsche Unternehmen an ausländischen PMSF beteiligt sind?

20. Inwiefern hat die Bundesregierung jemals Aktivitäten bzw. Geschäfte von PMSF nach § 2 i. V. m. § 7 des Außenwirtschaftsgesetzes untersagt?

21. Ist eine Zuverlässigkeitsprüfung für PMSF nötig, wenn diese Geschäfte ausschließlich im Ausland durchführen?

22. Inwiefern hat die Bundesregierung jemals Geschäfte von PMSF untersagt?
    a) Auf welcher rechtlichen Grundlage hat sie dies jeweils getan?
    b) Auf welcher rechtlichen Grundlage basierend könnte sie dies tun?

23. Welche Tätigkeiten oder Dienstleistungen dürfen
    a) deutsche bzw. ausländische PMSF in Deutschland,
    b) deutsche PMSF im Ausland

    anbieten bzw. ausführen?
    c) Welche Tätigkeiten sind aus welchem Grund ausgeschlossen?
    d) Welche Exportbeschränkungen gelten für Dienstleistungen von PMSF?

24. Inwiefern dürfen sich PMSF bewaffnen?
    a) Welche Arten von Waffen bzw. Rüstungsgütern sind erlaubt bzw. nicht erlaubt?
    b) Gibt es Beschränkungen im Hinblick auf die Zahl der Waffen bzw. der Munition, die im Besitz eines PMSF sind?
    c) Wie werden diese Regelungen bei Tätigkeiten im Ausland überprüft?

25. Inwiefern werden Informationen über Rechtsverstöße durch PMSF oder ihre Mitarbeiter an zentraler Stelle gesammelt?

V. PMSF und das Gewaltmonopol

26. Welche Risiken resultieren nach Ansicht der Bundesregierung aus der zunehmenden Beauftragung PMSF weltweit und in Deutschland?

27. Wie bewertet die Bundesregierung die Gefahr der Erosion des staatlichen Gewaltmonopols durch das Aufkommen von PMSF?

28. Wie bewertet die Bundesregierung den Einsatz von PMSF mit militärischem Auftrag in Konfliktregionen, für die kein Mandat des VN-Sicherheitsrates vorliegt?

    Gibt es Initiativen auf internationaler Ebene, solche Einsätze zu unterbinden?

29. Wie bewertet die Bundesregierung die Möglichkeit des Einsatzes deutscher PMSF oder deutscher Staatbürger im Dienste ausländischer PMSF in Gebieten, für die sie einen Auslandseinsatz staatlicher Sicherheitskräfte explizit ausgeschlossen hat, und inwiefern sieht die Bundesregierung hier Handlungsbedarf, solche Tätigkeiten zu unterbinden?

30. Wie bewertet die Bundesregierung die Ausbildung von staatlichen oder nichtstaatlichen Sicherheitskräften im Ausland durch deutsche PMSF, und inwieweit wird auf welcher Grundlage die Bundesregierung über Ausbildungsvorhaben, stattfindende und abgeschlossene Ausbildungen durch deutsche PMSF informiert?

31. Inwieweit ergeben sich nach der Erfahrung der Bundesregierung Probleme, wenn Bündnispartner PMSF in gemeinsamen Einsätzen einsetzen?

32. Inwiefern definiert die Bundesregierung Kernbereiche des staatlichen Gewaltmonopols?

    a) Welche Bereiche der staatliche Sicherheitsvorsorge definiert die Bundesregierung als privatisierungsfähig, und wie begründet die Bundesregierung im Einzelnen, warum diese Bereiche nicht zum Kernbereich des staatlichen Gewaltmonopols zu zählen sind?

    b) Sind in Kernbereichen der staatlichen Sicherheitsvorsorge in den letzten 20 Jahren PMSF dennoch mit der Durchführung von Aufgaben betraut worden?

       Falls ja, wozu und aus welchem Grund?

VI. Beauftragung von PMSF durch die Bundesregierung

33. Wann und aus welchen Gründen hat die Bundesregierung seit 1989 die Dienste von PMSF in Anspruch genommen (bitte jeweils nach Jahr, Gegenstand der durchgeführten Dienstleistungen, Höhe der finanziellen Vergütung sowie beauftragendem Bundesministerium aufschlüsseln)?

34. Bei welchen der derzeitigen Auslandseinsätze der Bundeswehr greift die Bundesregierung auf Dienste von PMSF zurück (bitte aufschlüsseln nach Auslandseinsatz sowie personellem und finanziellem Umfang sowie gegebenenfalls nach Art der Bewaffnung)?

35. In welchen Ländern sind derzeit welche PMSF von der Bundesregierung beauftragt worden, um welche Aufgaben handelt es sich, und wie hoch ist der finanzielle Umfang jeweils?

36. In welchen Ländern sind die von der Bundesregierung mit Sicherheits- oder militärischen Aufgaben beauftragten Privatfirmen mit ihrem Haupt- und Nebensitz ansässig?

37. Welche Richtlinien, Ausarbeitungen und Rahmenverträge (wie z. B. die Ausarbeitungen der GTZ-Krisenleitstelle für die Nutzung privater Sicherheitsfirmen) bezüglich der Beauftragung von privaten Sicherheitsfirmen werden zurzeit von deutschen Stellen angewendet?

38. Inwieweit unterscheidet sich das Vergabeverfahren für Aufträge im Sicherheitsbereich (z. B. zum Schutz von Botschaften) von normalen öffentlichen Vergabeverfahren, und werden die privaten Sicherheitsfirmen im Vergabeverfahren auch daraufhin überprüft, ob sie die jeweils geltenden nationalen Gesetze und internationalen Vorgaben respektieren?

39. Inwiefern beauftragt die Bundesregierung derzeit PMSF zur Durchführung militärischer Kampfoperationen, oder hat sie jemals PMSF beauftragt?

    Beabsichtigt sie, dies in der Zukunft zu tun?

40. Wie bewertet die Bundesregierung die Übertragung von Peacekeeping-Aufgaben an PMSF?

41. Wie bewertet die Bundesregierung die Gefahr von nichtvertragsgemäßem oder unkooperativem Verhalten durch von ihr beauftragte PMSF?

a) Inwiefern ist es bei den durch die Bundesregierung beauftragten PMSF seit 1989 jemals zu nichtvertragsgemäßem oder unkooperativem Verhalten gekommen, und wie hat die Bundesregierung darauf reagiert?

b) Inwieweit gibt es Vorschriften, die die Ausarbeitung von Ausweichplänen vorschreiben, die beim Ausfall beauftragter PMSF oder im Falle nichtvertragsgemäßen oder unkooperativen Handelns seitens beauftragter PMSF greifen und die Handlungsfähigkeit des staatlichen Auftraggebers weiterhin sicherstellen?

42. Welche Art der Prüfung schreibt die Bundesregierung vor der Beauftragung von PMSF vor, welche Kriterien sollen dabei angewandt werden, und welche Ressourcen stehen dazu zur Verfügung?

43. Welche Maßnahmen trifft die Bundesregierung, um durch sie beauftragte PMSF zu überwachen?

VII. Beauftragung von PMSF durch nichtstaatliche oder private Akteure

44. Inwiefern bestehen Beschränkungen bei der Beauftragung von PMSF durch nichtstaatliche oder private Akteure?

Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass bei der Beauftragung von PMSF durch nichtstaatliche Akteure bestimmte Standards eingehalten werden, und welche sind dies?

45. Inwiefern hat die Bundesregierung Möglichkeiten, die Beauftragung einer PMSF durch nichtstaatliche oder private Akteure zu unterbinden?

46. Wie beantwortet die Bundesregierung die oben genannten Fragen I bis VI entsprechend für von nichtstaatlicher oder privater Seite beauftragte PMSF?

Berlin, den 25. Januar 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333